Т.И. МАКАРОВА

ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА: К ВОПРОСУ О РАЗРАБОТКЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫХ ПОДХОДОВ

Исследуются теоретические основы установления в законодательстве Республики Беларусь принципов экологического права. Анализ общетеоретических взглядов на роль и место принципов в праве и норм законодательства об охране окружающей среды показывает содержание основных начал экологического права и формирует направления их развития. Делается вывод об отсутствии четкой системы принципов в источниках экологического права. Формулируются конкретные предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство Республики Беларусь.

The article investigates the theoretical bases of establishing the ecological law principles in the legislation of the Republic of Belarus. The analysis of general-theoretical views on the role and place of the principles in the law and norms of the legislation in environmental preservation shows the maintenance of the basic first principles of the environmental law and forms the directions of their development. The author makes a conclusion about the absence of a clear system of principles in the sources of the environmental law. Specific proposals on modification and additions to the legislation of the Republic of Belarus are formulated.

Согласно сложившимся теоретическим представлениям принципы права представляют собой правовую категорию, объединяющую определенные руководящие идеи, которые характеризуют содержание права с позиции его сущности и предназначения как общественного явления. В правовых принципах опосредуются закономерности развития и функционирования общества (общественных отношений) и его государственно-правовой системы. На этих позициях основывается классификация принципов, подразделяющая основные начала права на *общеправовые*, т. е. свойственные праву в целом, и *отраслевые* – устанавливающие базовые начала отдельных отраслей права. Признают также наличие *межотраслевых* принципов, применимых, по мнению специалистов, поддерживающих такую позицию, в отношении группы смежных правовых отраслей. Ученые сходятся во мнении, что правовые принципы – не результат субъективного усмотрения законодателя, а объективно обусловленные качества, присущие праву как общественному явлению[1]. На подобных теоретических основах должны базироваться подходы к определению юридической природы не только общеправовых, но и отраслевых принципов как идей, лежащих в основе правового регулирования той или иной области общественных отношений. Для конкретной отрасли права наличие самостоятельных принципов свидетельствует о «зрелости» такой отрасли, более того, четкое определение специальных – отраслевых принципов является фактором развития ее подотраслей и институтов, т. е. лежит в основе системы норм, составляющих отрасль.

Безусловно, проблема определения принципов как основных правовых начал затрагивает в большей степени формирующиеся отрасли, к которым относится и экологическое право. Среди факторов, формирующих начала экологического права, следует назвать объективные обстоятельства, которые выступают движущей силой процесса становления и развития самой отрасли. К таким факторам мы относим саму *сферу эколого-правового регулирования*, охватывающую все общественные отноше-

ния, возникающие по поводу окружающей среды как интегрированного объекта, и *комплексный характер* эколого-правового регулирования. Констатируем также, что на формирование системы экологического права самостоятельное влияние оказывают положения международного публичного права, в особенности в части, касающейся применения как общепризнанных, так и специальных природоохранных принципов к общественным экологическим отношениям[2].

Рассмотрим вышеназванные факторы. Ученые видят связь, существующую между кругом регулируемых эколого-правовыми нормами общественных отношений и комплексным характером такого регулирования. Специалисты в области теории права, определяя специфику комплексных правовых отраслей, указывают на то, что для таких систем «предметное» правовое регулирование оказывается «неполным, усеченным, ущербным», что законодатель вынужден упорядочивать подобные комплексы значительно чаще, чем однородные отношения, что и обусловливает появление соответствующих норм, «не вписывающихся» только в одну отрасль, делают вывод о том, что комплексные отрасли представляют «*системы норм, регулирующих комплекс разнородных взаимосвязанных между собой общественных отношений, объединенных определенной сферой»*[3].

В научной литературе по экологическому праву в качестве его предмета выделяют две основные группы общественных отношений – по использованию природных ресурсов и по охране окружающей среды[4]. Включение в предмет права отношений по поводу окружающей среды, имеющих двойственный – экономический и экологический (более того, зачастую противостоящий) характер, не может не отразиться на методе и механизме правового регулирования. Отношения, которые мы определяем как экологические (возникающие по поводу окружающей среды), по присущей им правовой форме могут быть также отнесены к иным отраслям, например, гражданскому, административному либо уголовному праву. Конечно, комплексность эколого-правового регулирования проявляется в первую очередь посредством метода эколого-правового регулирования, заключающегося в сочетании властного (императивного) регулирования, присущего публичному праву, с определенной автономностью и самостоятельностью (диспозитивностью), свойственной частному праву[5]. Определяя комплексность как одну из его наиважнейших и принципиальных черт экологического права, М.М. Бринчук обращает внимание на то обстоятельство, что комплексность экологического права проявляется через все его характеристики – предмет, объекты экологических отношений, внутреннюю структуру, источники, методы и подходы к правовому регулированию. Он рассматривает этот аспект экологического права в качестве его принципа, из которого вытекают задачи науки экологического права, законодательной, исполнительной и судебной деятельности в сфере взаимодействия общества и природы[6].

Влияние норм международного права на содержание национального экологического права следует признать внешним и в определенной степени объективным фактором, обязывающим вносить новации в национальное законодательство вследствие признания Республикой Беларусь международных документов[7]. Особое значение для формирования национальных эколого-правовых начал имеют принципы международного права, как общепризнанные, так и специальные. Место, занимаемое общепризнанными принципами, обусловлено признанием их критерием правомерности регулирования всех сфер межгосударственных отношений[8]. Главная особенность специальных принципов международного права окружающей среды, формирующих в известной степени основные начала национального экологического права, состоит в том, что они сформулированы применительно к потребностям природоохранительного сотрудничества[9]. Значение специальных экологических принципов международного права обусловлено также тем обстоятельством, что они получили вполне четкое закрепление в ряде документов, последовательно развивающих международную экологическую доктрину: от обоснования понятия «охрана окружающей среды» как сочетания интересов охраны природы и экономического развития, пришедшего на смену термину «охрана природы», и определения роли благоприятной окружающей среды для соблюдения основных прав человека и надлежащего экономического и социального развития[10], через установление международных по уровню принятия принципов, обращенных к сфере внутригосударственных отношений[11], к установлению современной цивилизационной парадигмы – стратегии устойчивого развития[12]. В научной литературе признается, что концепция устойчивого развития (sustainable development) является одним из важнейших принципов международного права, оказавших наибольшее влияние на формирование национально-правового регулирования в области охраны окружающей среды[13], причем на формирование этой идеи на национальном уровне в большей степени повлиял подход, принятый на Всемирном саммите по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002). Принцип 5 декларации этого саммита устанавливает «коллективную ответственность за усиление и упрочение взаимосвязанных и подпирающих друг друга основ устойчивого развития – экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды – на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях»[14], задавая тем самым основной тон развития отношений на национальном уровне не только в сфере охраны окружающей среды, но и в областях экономики и социальной жизни.

К числу факторов, повлиявших (и влияющих в настоящее время) на содержание принципов экологического права, относятся особенности формирования белорусской национальной правовой системы, ее исторической обусловленности. К такого рода факторам мы относим: признание в начале 1990-х гг. в законодательстве Республики Беларусь (и других государств, образовавшихся на постсоветском пространстве) компонентов природной среды *объектами гражданских правоотношений*. Возвращение природных ресурсов в гражданский оборот придает им их исконную вещно-правовую природу, а права

пользования такими ресурсами приобретают гражданско-правовую форму, например, право частной собственности на землю, аренда водных объектов и участков лесного фонда, земельный сервитут и др.

Способы и характер правового оформления принципов показывают, что существуют различия между принципами права и принципами законодательства. Если в принципах права объективируются сущностные, содержательные признаки конкретной отрасли права, то в принципах законодательства должны получать отражение еще и структурные характеристики. Не случайно М.М. Бринчук рассматривает комплексность экологического права в качестве принципа, из которого вытекают задачи *науки экологического права, законодательной, исполнительной и судебной деятельности* в сфере взаимодействия общества и природы[15]. Для экологического права как комплексной отрасли крайне важно показать этот признак в нормативных правовых актах, устанавливающих принципы эколого-правового регулирования. И здесь мы подходим к констатации того, что объективная потребность в основных началах экологического права вовсе не означает, что они получают адекватное закрепление в законодательстве. Приходится признать, что Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» как основной законодательный акт, определяющий весь круг подлежащих эколого-правовому регулированию отношений, устанавливающий эколого-правовой статус граждан, механизмы охраны окружающей среды, экологические требования, предъявляемые к хозяйственной деятельности с позиции обеспечения ее экологической безопасности, и иные важнейшие аспекты охраны окружающей среды, не содержит четкой системы принципов. Те начала, на которые принято ссылаться как на принципы экологического законодательства, закреплены в ст. 4 Закона «Об охране окружающей среды» как требования, которых следует придерживаться юридическим лицам и гражданам при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду[16]. Если речь идет о принципах, регламентирующих природоохранную деятельность, то они должны распространяться также на деятельность государства в лице органов государственной власти, перечень и компетенция которых приведены в гл. 2 названного Закона[17]. Кроме того, количество принципов, сформулированных в ст. 4 Закона «Об охране окружающей среды», а также содержание некоторых из них также ставит под сомнение отнесение таковых к числу принципов в целом. Для сравнения обратимся к формулировке отраслевых принципов в иных отраслях законодательства. Например, ст. 2 Гражданского кодекса Республики Беларусь устанавливает «основные начала гражданского законодательства»[18], ст. 3 Уголовного кодекса Республики Беларусь устанавливает принципы уголовного закона и уголовной ответственности[19], что, несомненно, демонстрирует возможности применения норм-принципов к любым правоотношениям, подлежащим соответственно гражданско-правовому либо уголовно-правовому регулированию. Такого уровня отраслевых принципов, адресованных правовому регулированию сферы экологических отношений, в законодательстве Республики Беларусь не установлено. К такому уровню принципов экологического права с поправкой на комплексный характер отрасли следует стремиться.

Говоря о принципах в праве как руководящих идеях, характеризующих закономерности, выработанные правовым регулированием конкретных общественных отношений, мы ставим перед собой вопрос, в чем же состоит сущность, предназначение и закономерности экологического права? Содержание регулируемых экологическим правом отношений, их двойственный – экологический и экономический характер подсказывают, что роль права должна заключаться в обеспечении правовыми средствами баланса между этими противоречивыми сторонами отношений в сфере окружающей среды. Однако баланс в данном случае не означает равенства, поскольку изначально довлеющей, создающей экологические угрозы, все же является экономическая деятельность, вследствие которой происходят изменения в окружающей среде. Из чего следует, что ведущим принципом экологического права следует признать *приоритет охраны окружающей среды по отношению к иной деятельности, воздействующей на состояние окружающей среды*[20]. Этот приоритет продиктован обстоятельствами, наличие которых обусловило появление самой отрасли экологического права, т. е. обстоятельствами, лежащими вне права. Тем не менее ответ на поставленный вопрос должен быть дан в правовой плоскости. Таким образом, возникает вопрос, как правильно установить этот приоритет в качестве принципа, чтобы он «работал» и на природоохранную деятельность, и на систему правовых норм, эту деятельность юридически оформляющих? Представляется, что закрепление непосредственно в законодательстве *комплексного характера экологического права* в качестве принципа потребует раскрытия содержания комплексности в самом нормативном правовом акте, что не входит в предмет и задачи ни Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», в котором, на наш взгляд, должны быть эти принципы установлены, ни любого иного законодательного акта. Комплексный характер эколого-правового регулирования может быть закреплен посредством признания *верховенства норм права об охране окружающей среды по отношению к нормам, регулирующим использование природных ресурсов и хозяйственную деятельность, оказывающую вредное воздействие на окружающую среду,* а также установления в качестве основы систематизации экологического законодательства принципа *«нет эколого-правового института, не установленного в головном акте экологического законодательства»*. Признание последнего принципа применительно к системе экологического права Республики Беларусь, кроме прочего, потребует разрешения системного противоречия, порожденного введенной Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» иерархией источников белорусского права[21], не позволяющей рассматривать Закон «Об охране окружающей среды» в качестве консолидирующего (головного) законодательного акта для системы экологического права.

При оценке принципов экологического права следует также учитывать, что некоторые из таких основных начал имеют выраженный межотраслевой – комплексный характер, поскольку закрепляют закономерности правового регулирования не только природоохранных отношений, но и смежных им, лежащих в сфере осуществления хозяйственной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду. Например, такой межотраслевой характер присущ принципу устойчивого развития в том содержании, которое придается ему международными документами. Ряд основных положений гражданского законодательства приобретают межотраслевую сущность в силу частноправового (договорного) регулирования природоресурсных отношений. Например, функцию основных начал экологического права выполняют следующие гражданско-правовые принципы: принцип приоритета общественных интересов, декларирующий, что осуществление гражданских прав не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц; принцип равенства участников гражданских отношений; принцип неприкосновенности собственности и некоторые иные.

Анализ основных факторов, оказывающих влияние на правовое регулирование отношений в области окружающей среды, демонстрирует настоятельную потребность в формировании отвечающей современным требованиям системы принципов экологического права. Базовые начала экологического права должны основываться на комплексности эколого-правового регулирования и учитывать влияние международного права на развитие национальной эколого-правовой системы. При оформлении принципов экологического права в законодательстве следует исходить из признания верховенства природоохранных норм по отношению к аналогичным по юридической силе природоресурсным нормам. Для адекватного закрепления эколого-правовых принципов с учетом комплексного характера отрасли требуется легальное построение системы экологического законодательства, для чего необходимо придать Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» отвечающую его действительному значению юридическую силу – силу программного закона[22]. Принятие Закона «Об охране окружающей среды» в указанной форме позволило бы не только установить основные начала (принципы) экологического законодательств на соответствующем юридическом уровне с учетом их комплексного (межотраслевого) и международно-правового содержания, но также закрепить приоритет охраны окружающей среды по отношению к экономической деятельности, воздействующей на состояние окружающей среды в качестве общеправового принципа.

[1] См.: Теория государства и права: Учеб. для юрид. вузов и фак. / С.С. Алексеев и др. М., 1997.

[2] См.: Устав Организации Объединенных Наций, 26 июня 1945 г. Вступил в силу для Респ. Беларусь 24 окт. 1945 г. // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2011.

[3] Дробязко С.Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества // Выбр. навук. працы Беларус. дзярж. ун-та: У 7 т. Мн., 2001. Т. 3. С. 9–24.

[4] См.: Экологическое право: Учеб. пособие / С.А. Балашенко и др. Мн., 2008. С. 47–49.

[5] См.: Экологическое право… С. 14–16.

[6] См.: Бринчук М.М. Комплексность как принцип экологического права // Право в современном белорусском обществе. Мн., 2009. Вып. 4. С. 376–392.

[7] См.: О международных договорах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 421-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2008. № 184. 2/1518.

[8] См.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН: принята Резолюцией № 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН, 24 окт. 1970 г.; Устав ООН. Ст. 2.

[9] См.: Макарова Т.И. Международное экологическое право // Международное публичное право. Особ. часть: Учеб. пособие. Мн., 2011. С. 565–609.

[10] См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 18 дек. 1962 г., № 1831/XVII; Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 3 дек. 1968 г., № 2398/XXIII // ООН [Электронный ресурс]. 2011. Режим доступа: http://www.un.org/russian. Дата доступа: 15.06.2011; Декларация Стокгольмской Конференции ООН по окружающей человека среде, 17 июня 1972 г. // Действующее междунар. право: В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. Т. 3. С. 682–687.

[11] См.: Всемирная хартия природы: принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, 28 окт. 1982 г., № 37/7 // ООН [Электронный ресурс]. 2011. Режим доступа: http://www.un.org/russian. Дата доступа: 15.06.2011.

[12] См.: Декларация по окружающей среде и развитию: Декларация Конференции ООН по окружающей среде и развитию, 14 июня 1992 г., Рио-де-Жанейро // Действующее междунар. право: В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. Т. 3. С. 721–723; Йоханнесбургская декларация Всемирного саммита по устойчивому развитию, 4 сент. 2002 г. // ООН [Электронный ресурс]. 2011. Режим доступа: http://www.un.org.//russian. Дата доступа: 15.06.2011.

[13] См.: Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2008; Правовые основы устойчивого развития на местном уровне / Т.И. Макарова и др. Мн., 2010.

[14] Йоханнесбургская декларация… Ст. 5.

[15] См.: Бринчук М.М. Указ. соч. С. 392.

[16] См.: Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-З: с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Мн., 2011.

[17] Там же. Ст. 8–11.

[18] Гражданский кодекс Респ. Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218: с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2011.

[19] См.: Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З: с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Мн., 2011.

[20] См.: Макарова Т.И., Лаевская Е.В., Лизгаро В.Е. Теоретико-правовые проблемы кодификации экологического законодательства Республики Беларусь // Право и демократия. Мн., 2006. Спец. вып. С. 3–12.

[21] См.: О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г. N 361-З: с изм. и доп. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2011.

[22] См.: Макарова Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук.

Поступила в редакцию 30.05.11.

Тамара Ивановна Макарова – доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и аграрного права. Сфера научных интересов – правовая охрана окружающей среды. Автор 120 публикаций, в том числе 2 монографий.